

УДК 342.951:351.82

СТРУКТУРА И СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Т. А. Колмоец

доктор юридических наук, профессор,
член-корреспондент Национальной академии правовых наук Украины,
Заслуженный юрист Украины, декан юридического факультета
Запорожского национального университета (Украина)

В. К. Колпаков

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой административного
и хозяйственного права Запорожского
национального университета (Украина)

В статье исследуются обновленные в результате социально-экономических реформ административно-правовые отношения. Обосновывается детерминация: а) отношений публичного (государственного, муниципального и общественного) управления, б) административного судопроизводства, в) административной ответственности, г) административных услуг. Анализируются их структура, система и содержание. Подчеркивается, что они образуют предмет современного административного права Украины, преодолевшего в своем развитии управленческие догматы. Указывается, что систематика этих отношений обусловлена функционированием публичной администрации в форме публичного администрирования. Предложено использовать для маркировки системы этих отношений (предмета административного права) понятие и термин «отношения административных обязательств».

Ключевые слова: административное право, административно-правовые отношения, отношения административного судопроизводства, отношения административной ответственности, отношения административных обязательств, отношения административных услуг, отношения публичного управления, предмет административного права, система, структура.

Доминирующими концентраторами определяющих свойств отрасли права являются отношения, которые возникают под воздействием его норм. Если такие отношения способны взаимодействовать между собой и формировать интегративные характеристики (т. е. отсутствующие у каждого отдельно взятого элемента взаимодействия), то их совокупность превращается в систему. Система отношений, сгенерированных отраслевыми нормами, есть предмет отрасли права.

Таким образом, именно в правоотношениях существует, действует, живет административное право. Они являются главным объектом научного осмысления для формулировки теоретического ядра отрасли — предмета административного права [1, с. 60].

В советской юриспруденции закрепилось восприятие административно-правовых отношений как властных (обязательное присутствие субъекта с властными полномочиями) и однотипных (являются государственно-управленческими). Ради справедливости нужно отметить существование иных точек зрения, например И. Г. Мревлишвили, Г. И. Петрова, Ц. А. Ямпольской и др. [2, с. 76–77]. Однако принципиального влияния на доминирующую позицию они не оказали.

Такое понимание административно-правовых отношений, с некоторыми интерпретациями, сохраняется до 90-х гг. прошлого века. Во всяком случае, Ю. М. Козлов в 1995 г. предметом административного права определяет отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере государственного управления [3, с. 18].

Под влиянием такого понимания отношений начинает формироваться украинская концепция административного права и его предмета. Ее исходные позиции не выходят за рамки традиции советской правовой школы, которые органично «вписываются»

в украинскую юриспруденцию. Так, автор первого в Украине отдельного учебного издания по административному праву Л. В. Коваль определяет функцию борьбы с административными правонарушениями классическим административным правом [4, с. 6].

В дальнейшем он корректирует свою точку зрения и в третьем издании своего труда приходит к выводу, что административно-правовые нормы, во-первых, направлены на организацию функционирования администрации, на исполнительно-распорядительную деятельность (если шире — на административную деятельность). Этими же нормами регулируются и организационно-управленческие отношения, примененные к праву государственной собственности. При этом предметом административного права является не само государственное управление, а общественные отношения, которые в связи с управлением возникают. Именно это обстоятельство позволяет отнести к предмету административного права и негосударственные виды управленческого воздействия (например, в сфере коммерческой, предпринимательской деятельности).

Эта корректировка показывает, что для украинского административного права исследования отношений в их системном взаимодействии носят принципиальный характер. Объективность их результатов обеспечивает возможности: а) обновления административно-правовых институтов, б) повышения их роли в интенсификации процессов формирования правового государства и гражданского общества, в) углубления понимания специфики воздействия норм различных отраслей права на одни и те же социальные отношения и конкретизации инструментов детерминации административного права в правовой системе, г) консолидации соответствующего нормативного материала, д) систематизации общественных отношений, регулируемых административно-правовыми нормами, е) совершенствования сфер правового регулирования.

Дальнейшая эволюция научной мысли привела к появлению в административно-правовом пространстве Концепции административной реформы в Украине [5] и Проекта Концепции реформы административного права [6]. Системно связанные между собой, они образовали новую парадигму развития административного права, его отношений, институтов, связей с другими юридическими отраслями.

Прежде всего, они определили важнейшие перспективные направления научного поиска в сфере административного права в формате новой идеологии функционирования исполнительной власти и местного самоуправления (как деятельности по обеспечению реализации прав и свобод граждан, предоставление государственных и общественных услуг); сориентировали вектор исследовательских усилий: а) на разграничение государственного управления и другой управленческой деятельности; б) детерминации в предмете административного права отношений административного судопроизводства, административной ответственности, административных услуг; в) целесообразность установления административной ответственности юридических лиц.

Получив официальное признание и поддержку ученых-административистов, они фактически завершили времена доминирования в украинском административном праве советской концепции с ее чисто государственно-управленческим характером и отвели ее последователям роль маргиналов административно-правового пространства.

Впрочем, нельзя обойти вниманием тот факт, что и после успешного внедрения этих концепций в теорию и юридическую практику в публикациях по административно-правовой тематике встречается следование маргинальным установкам в трактовке административно-правовых отношений. Например, А. Д. Гринь, А. И. Донченко даже в 2016 г. пишут, что административное право является правом государственного управления и регулирует только отношения государственного управления [7, с. 150].

Дальнейшее осмысление административно-правовых отношений характеризуется, во-первых, окончательным осознанием новых закономерностей общественного развития, коренных изменений в социальной, политической и экономической сферах как факторов нового понимания содержания правовых связей между государством и гражданином;

во-вторых, признанием невозможности присутствия в обновленном украинском административном праве традиционных для советской юриспруденции госцентризма и патернализма; в-третьих, накоплением теоретических знаний в условиях трансформации нормативного материала и влияния положений Концепции административной реформы и проекта Концепции реформы административного права на эволюцию научного обеспечения процессов государственного строительства.

В. Б. Аверьянов в этой связи отмечал, что ключевым направлением административной реформы является введение принципиально нового типа отношений с органами власти. Отношений, которые обеспечат каждому человеку реальное соблюдение и защиту прав и свобод в сфере деятельности этих органов [8, с. 140].

Признавая принципиальное влияние вышеупомянутых концепций на развитие административно-правовой мысли после 1999 г., необходимо иметь в виду, что сформулированные в их текстах положения и выводы не могли возникнуть на пустом месте. Они были подготовлены активной исследовательской работой ученых-административистов [9–14].

Разрушение государственно-управленческого «монолита» в административном праве Украины начинается с обновления содержательной сущности местного самоуправления, следствием которого стала детерминация отношений публичного управления.

Одним из первых нормативных актов после принятия Декларации о государственном суверенитете Украины стал Закон Украины «О местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении» [15], в котором местное самоуправление определяется как территориальная самоорганизация граждан для самостоятельного решения непосредственно или через органы, которые они выбирают, всех вопросов местной жизни. Это свидетельствовало, что местное самоуправление покинуло сферу государственного управления и осуществляет свои полномочия за его пределами.

Впрочем, необходимо понимать, что в то время действует Конституция СССР (последняя ее редакция состоялась 26.12.1990 г.) и Конституция УССР, по которым Советы народных депутатов составляют единую систему представительных органов государственной власти и им подконтрольны и подотчетны все другие государственные органы.

В результате сложилась коллизийная ситуация: а) по действующей Конституции местное самоуправление — это часть государственных институтов, то есть соответствующие отношения являются государственно-управленческими; б) по Закону от 07.12.1990 г. они исключены из государственно-управленческой сферы и, соответственно, оказались вне предмета административного права, которым в этот период признаются отношения государственного управления [16, с. 251].

В таких условиях возникают рассуждения об отраслевой самостоятельности местного самоуправления, а право местного самоуправления начинают рассматривать самостоятельным компонентом правовой системы и комплексной отраслью права [17, с. 6, 57].

Такое видение не совпадало с основными тезисами концепций реформ и побудило их сторонников указать, что в систему административного права должны быть возвращены управленческие институты местного самоуправления посредством введения обобщающего понятия «публичная администрация» [8, с. 284–285].

Фактически новыми в административном праве являются отношения административного судопроизводства (административной юстиции), которые предусмотрела Концепция административной реформы. В отличие от других административно-правовых отношений, эти отношения не коррелируются с предметом традиционного советского административного права. Более того, советская юриспруденция признавала нецелесообразным и даже вредным возрождение в СССР административного судопроизводства (административной юстиции) [18; 19].

Формирование административного судопроизводства стало одним из знаковых результатов научных поисков и законотворчества за все годы независимости Украины.

Функционирование отдельной судебной административной юрисдикции регламентировано Кодексом административного судопроизводства Украины [20].

Теоретическое осмысление отношений административного судопроизводства прошло несколько этапов, на которых формировались научные представления об их понятии, предметной и функциональной составляющих, терминологии и нормативных определениях [21, с. 43–45].

На этом пути были высказаны мнения о том, что административное судопроизводство: а) новая самостоятельная судебно-процессуальная отрасль права — административное процессуальное право; б) не может совпадать с административным процессом; в) является составной частью административного процесса; г) это судебный административный процесс; д) является институтом административного права.

Дальнейшее познание содержательных характеристик административного судопроизводства в значительной степени зависело от объективного установления его места в правовой системе Украины, в частности в судебном и судейском праве, а также от его соотношения с предметом административного права.

На наш взгляд, наиболее резонные параметры научных поисков по указанным вопросам очерчены в Концепции административной реформы и проекте Концепции реформы административного права. Именно они связали введение новой идеологии функционирования исполнительной власти и местного самоуправления с ответственностью власти (публичной администрации) перед обществом и судебной защитой прав и свобод граждан средствами административной юстиции.

Следует отметить, что Концепция административной реформы ключевым фактором достижения ее целей считает ответственность органов исполнительной власти, их должностных лиц за свои решения, действия или бездействие перед гражданами, права которых были нарушены. Гарантией достижения целей признает судебный контроль.

В этой связи обновились отношения обжалования, которые были одной из болезненных дискуссионных тем на протяжении десятилетий [22–28]. В новых реалиях обжалование решений, действий и бездействия субъектов властных полномочий может осуществляться, во-первых, во внесудебном порядке (подача административной жалобы), во-вторых, в судебном — путем обращения с иском в административный суд (судебное обжалование).

Административно-правовая природа обжалования автоматически распространяется на все его виды, в том числе и на обжалование судебное (в административный суд). Это обстоятельство свидетельствует в пользу признания отношений административного судопроизводства одной из составляющих предмета административного права.

По этому поводу уместно обратиться к книге «Административное право и процесс УНР в изгнании: неизвестное юридическое наследие Украины», которая вышла в свет в 2015 г. Ее ценность, на наш взгляд, определяется не только представлением наработок нормативного материала, но и во многом обнародованием научных обоснований (мотивов), побудивших применить в текстах актов те или иные формулировки. В частности, на стр. 428 приведено научное видение правовой природы административного судопроизводства: «... Называется Административный Суд административным не потому, что ему принадлежат какие-то особые функции — административные или какие-то другие, — а потому, что его компетенция охватывает дела, к которым прикладывается право административное» [29, с. 428].

Системное понимание административного судопроизводства предусматривает установление его соотношения со всей совокупностью административно-процессуальных форм, образующих понятие «административный процесс».

Сегодня распространяется мнение, что административный процесс — это лишь процессуальная деятельность административных судов. Она базируется на формуле

старой редакции Кодекса административного судопроизводства Украины: «Административный процесс — правоотношения, складывающиеся при осуществлении административного судопроизводства» (ст. 3 «Определение понятий»). Однако сторонники этой точки зрения не учитывают, что эта же статья содержала такое предостережение: «В этом Кодексе нижеприведенные термины употребляются в таком значении...». Из него следует, что понятие и дефиниция «административный процесс» как синоним понятия и дефиниции «административное судопроизводство» правомерно может использоваться только в сфере применения данного Кодекса.

Таким образом, не было оснований считать, что законодатель распространяет терминологию кодекса (в том числе и термина «административный процесс») на иные сферы административно-правового регулирования.

Следующая редакция (2017 г.) Кодекса административного судопроизводства Украины термина «административный процесс» не содержит. Вместо него введен термин «судебный процесс» и установлено, что судебный процесс — это правоотношения, складывающиеся при осуществлении административного судопроизводства.

Эта новелла соответствует устоявшимся научным представлениям о правовой природе, содержании, системе и структуре административного процесса, а также ставит точку в дискуссии по этому вопросу.

Заметим, что анализ действующего нормативного материала свидетельствует о применении термина «процесс» в других (кроме административного судопроизводства) видах административно-правовых отношений. Это, например, процесс определения уровня опасности, процесс расследования (авиационных происшествий), процесс регулирования авиационной деятельности, бюджетный процесс.

Таможенный кодекс Украины прямо определяет, что производство по делу о нарушении таможенных правил (а такое производство в соответствии со ст. 487, 489 этого Кодекса, является производством по делу об административном правонарушении) включает в себя выполнение процессуальных действий. В этой связи следует отметить, что в Законе Украины «О судоустройстве и статусе судей» [30] в ч. 2 ст. 22 зафиксировано, что дела об административных правонарушениях рассматриваются в случаях и порядке, предусмотренных процессуальным законом.

В соответствии с этим, актуальным является определение административного процесса как обобщенного названия нормативно регламентированной деятельности публичной администрации по реализации властных полномочий. Такая деятельность осуществляется в сферах, генерируемых моногенными отношениями и объективированных как структурные составляющие предмета административного права.

Дальнейшее «разрушение» государственно-управленческой концепции административного права связано с переосмыслением правовой природы отношений административных услуг и административно-деликтных отношений.

Отношения, которые сегодня получили название «отношения административных услуг», фактически существовали в советском административном праве как отношения, возникающие при обращении граждан в органы власти для реализации своих прав, и рассматривались как один из видов отношений государственного управления.

Эволюционные сдвиги в понимании таких отношений наиболее рельефно фиксируются в Проекте Концепции реформы административного права. Примечательно, что в ее тексте они отделены от традиционной государственно-управленческой сферы.

По нашему мнению, это совершенно справедливо. Ведь отношения административных услуг возникают не в результате управления, то есть целенаправленного, организующего воздействия субъекта на объект с целью приведения последнего в желаемое для субъекта состояние. Они возникают только в случае обращения к публичной администрации с целью надлежащего юридического оформления соответствующего права. В то же время получение субъектом услуги еще не означает реализацию оформленного

права. Для этого необходимо осуществить определенные юридически значимые действия. Отметим в этой связи, что Кодекс административного судопроизводства Украины в ст. 4 разграничил отношения управления и отношения административных услуг.

Отношения ответственности за нарушение установленного порядка и правил (административно-деликтные отношения) по своей правовой природе отличаются от всех других отношений в сфере административного права. Они возникают в случае совершения соответствующим субъектом действий, которые получили название «административные правонарушения», или «административные проступки», или «административные деликты».

Эти действия нарушают установленные в законодательном порядке запреты и влекут за собой наказание в виде административных взысканий. Применяются взыскания, во-первых, только к лицам, совершившим административные проступки (правонарушения), во-вторых, накладываются принудительно, в-третьих, исключительно субъектами, которые определены законом. Юридическая фиксация фактов: а) принудительного применения взыскания и б) реализации наложенных взысканий — признается административной ответственностью.

Из этого следует, что административная ответственность — это принудительное применение правомочными органами или лицами к совершившим административное правонарушение субъектам предусмотренных законом мер ответственности, реализация которых юридически зафиксирована. Видами такой реализации являются: а) исполнение субъектом административного правонарушения наложенного на него взыскания; б) юридическое признание правомерности освобождения субъекта правонарушения (проступка) от исполнения взыскания; в) юридическое признание невозможности фактического исполнения взыскания.

Таким образом, ключевая роль в возникновении административно-деликтного правоотношения принадлежит административному правонарушению (проступку, деликту).

Отметим, что на начальном этапе осмысления предмета украинского административного права административно-деликтные отношения воспринимались как традиционные административно-правовые.

Появление таких суждений в какой-то мере можно объяснить генетическими особенностями происхождения понятия «проступок». Возникновение административного проступка как явления правовой действительности связано с мерами по оптимизации нагрузки на судебную систему в сфере уголовного права. Одной из таких мер стало формирование института уголовных проступков. С этой целью: а) в обособленную совокупность выделялись малозначительные деяния, б) для их рассмотрения устанавливались упрощенные процессуальные правила.

Считается, что наиболее удачно институт административного проступка был организован французским уголовным кодексом 1795 [31, с. 274]. В нем была представлена терминологически детерминированная классификация противоправных деяний, в которой выделялись: а) преступления — деяния, за которые предусматривали телесные наказания; б) проступки или деликты — деяния, за которые предусматривали наказание исправительного характера.

В Российской империи такое разграничение произошло в «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» (1845 г.), по которому совокупность уголовно наказуемых деяний делилась на: а) преступления и б) проступки.

Через некоторое время для рассмотрения дел о проступках создается новая судебная юрисдикция — мировые суды. В 1889 г. институт мировых судей упраздняется и эта функция передается вновь созданным административным субъектам — земским участковым начальникам. Таким образом, возникают основания для введения в оборот нового термина «административный проступок», где прилагательное «административный» указывает на подведомственность деяния субъектам административной власти.

После 1917 г., в новых социально-экономических реалиях, в соответствии с советскими идеологическими установками и политическими мотивами осуществляется транспозиция института административного проступка от уголовного к административному праву. Как следствие, в нормативном материале и научных публикациях появились словосочетания «взыскания в административном порядке», «административное взыскание», «административная ответственность», «административное правонарушение», «административный проступок».

Одной из научных задач стал поиск обоснований (критериев) размежевания преступлений и административных правонарушений. В недрах этих изысканий возникла концепция вредности административного проступка (в отличие от общественной опасности преступления).

Постепенно «вредность» начинает восприниматься главным свойством административного проступка и доминирующим основанием его отграничения от преступного деяния. Главной ее «фишкой» стало изменение понимания правовой сущности термина «административный» в конструкции «административный проступок». Если в своей генетике он отражал процессуальные характеристики привлечения к ответственности, то в формате концепции вредности ему была отведена роль признака правовой природы проступка.

Кроме этого, перемещением категории «проступок» из уголовного в административное право решался вопрос о соотношении понятий «административное правонарушение» и «административный проступок».

В отличие от «административного проступка», понятие которого возникает в уголовно-правовой сфере, правовая природа феномена «административное правонарушение» сугубо административно-правовая и восходит к административной юстиции [32, с. 117]. Именно в ее генетике формируется смысловое содержание и терминологическое оформление административной или управленческой «неправды» как «административного правонарушения» [33, с. 158].

Доминирование в советской юриспруденции тезиса о том, что административная юстиция не сочетается с принципом демократического централизма и противоречит началам социалистического государственного управления [34, с. 20–21], позволило достаточно быстро поставить знак равенства между понятиями «административное правонарушение» и «административный проступок». В республиканских Кодексах об административных правонарушениях появилась конструкция «административным правонарушением (проступком) признается...». Таким образом, понятие «административное правонарушение» утратило свое первоначальное значение — нарушение прав граждан со стороны администрации.

Относительно соотношения понятий «вредность — общественная опасность» законодатель воздержался от формулирования своей позиции (в отличие от уголовного кодекса) и оставил данную проблематику в сфере научных дискуссий, которые продолжают по сей день.

По нашему мнению, вредность — понятие онтологическое и познается эмпирическим путем. Общественная опасность — категория гносеологическая. Ее невозможно установить онтологическими средствами. Наличие или отсутствие общественной опасности в деянии — результат расследования соответствующих дел [35].

Таким образом, становится понятной структура административно-правовых отношений. Во-первых, это отношения публичного управления; во-вторых, административного судопроизводства; в-третьих, обжалования действий субъектов властных полномочий; в-четвертых, административной ответственности или административно-деликтные отношения; в-пятых, отношения административных услуг.

Детерминация структуры отношений, которые складываются под воздействием административно-правовых норм, органично увязывается с вопросом о системности их совокупности. Если совокупность — система, значит, при взаимодействии ее элементов должны генерироваться интегративные характеристики (присущие совокупности

в целом и отсутствующие у каждого элемента в отдельности). Вывод системности совокупности отношений есть признание за ней статуса предмета административного права.

В этой связи необходимо отметить, что в советской правовой доктрине предмет административного права представляется системным образованием. Интегративный характер взаимодействия его составляющих исследователи доказывали на основании следующих признаков: а) все отношения предмета являются однотипными отношениями; б) все отношения предмета являются отношениями власти и подчинения; в) все отношения предмета возникают в результате осуществления государственного управления строго определенными структурами — органами государственного управления.

Ни один из вышеприведенных признаков не отыскивается в совокупности новой структуры отношений современного украинского административного права. Нельзя признать однотипными отношения административных услуг и отношения ответственности. Не являются они также отношениями власти и подчинения. Далеко не все отношения обновленного предмета возникают в результате осуществления государственного управления.

Совокупность административно-правовых отношений в обновленном формате превращают в систему, а значит и в предмет отрасли, другие факторы. Это «публичная администрация», «отношения административных обязательств», «публичное администрирование».

Публичная администрация (система организационно-структурных образований, которые на законных основаниях приобрели властные полномочия для осуществление публичной власти путем реализации нормативно-правовых актов и совершения иных действий в публичных интересах) в своем компетенционном формате возможна только как результат взаимодействия всех видов административно-правовых отношений. Действительно, она функционально присутствует и в отношениях управления, и в отношениях услуг, обжалования и других.

Публичное администрирование — это деятельность публичной администрации. По сути, ее динамическое отражение. Инструментами администрирования являются средства управления, услуг, обжалования и других.

Термин «отношения административных обязательств» предлагается как обобщающий для всей совокупности административно-правовых отношений. Целесообразность его адаптации в административно-правовом пространстве обусловлена содержанием норм Конституции Украины относительно ответственности государства перед человеком, признанием главной его обязанностью утверждение и обеспечение прав и свобод человека, верховенства права, ограничением полномочий и действий публичной администрации Конституцией и законами Украины.

Из них следует, что публичная администрация при образовании принимает на себя обязательства по удовлетворению интересов общества и граждан. Среди них есть обязательства публичного характера, выполнение которых требует использования публичной администрацией властных полномочий. В ходе их реализации возникают отношения, которые получили название «отношения административных обязательств» [36, с. 36].

Именно они — отношения по выполнению административных обязательств публичной администрации перед обществом — являются предметом административно-правового регулирования, или предметом административного права.

Таким образом, результатом современных исследований теории административно-правовых отношений нужно признать следующие выводы:

1. Совокупность отношений, которые возникают под воздействием административно-правовых норм, является системой, а значит, образует предмет административного права.
2. Предмет административного права эволюционировал с развитием украинского общества и государства, вследствие чего преодолел управленческий догмат в определенном содержании этой юридической отрасли.

3. Обновленные структура и система административно-правовых отношений свидетельствуют о том, что украинское административное право генетически связано с практикой защиты прав человека юридическими средствами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Колпаков, В. К. О предмете административного права Украины / В. К. Колпаков // Административное право и процесс : федеральный научно-практический журнал. — 2013. — № 9. — С. 60–66.
2. Жеребцов, А. Н. Очерк истории становления и развития науки российского административного права (часть 4) / А. Н. Жеребцов // Вестн. Краснодар. ун-та МВД России. — 2016. — № 4. — С. 76–84.
3. Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов. — М. : ТЕИС, 1995. — Ч. 1. — 280 с.
4. Коваль, Л. В. Адміністративне право України : курс лекцій / Л. В. Коваль. — К. : Основи, 1994. — 154 с.
5. Концепція адміністративної реформи в Україні : затверджена Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — Ст. 943.
6. Концепція реформи адміністративного права (Проект) // Український правовий часопис. — № 4. — 1999. — С. 35–60.
7. Гринь, О. Д. Правознавство: навч. посіб. / О. Д. Гринь, О. І. Донченко. — Одеса : Фенікс, 2016. — 206 с.
8. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко. — К. : Ін-т держ. і права, 2011. — 448 с.
9. Авер'янов, В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В. Авер'янов // Право України. — 1998. — № 8. — С. 8–13.
10. Битяк, Ю. П. Административное право Украины : учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. — Х. : Одиссей, 1999. — 224 с.
11. Голосніченко, І. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень суспільства / І. Голосніченко // Право України. 1998. — № 11. — С. 19–21.
12. Додин, Е. В. Административная ответственность в свете Конституции Украины / Е. В. Додин // Юрид. вестник. — 1997. — № 3. — С. 70–74.
13. Колпаков, В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.
14. Марчук, Е. Какой быть административной реформе / Е. Марчук, А. Селиванов // Голос Украины. — 1997. — 18 ноября.
15. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 07.12.1990 р. № 533-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 2. — Ст. 5.
16. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
17. Коваленко, А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні : монографія / А. А. Коваленко. — К. : Ін-т держ. і права, 2002. — 464 с.
18. Лория, В. А. Существует ли административная юстиция в советском праве / В. А. Лория // Правоведение. — 1970. — № 1. — С. 110–114.
19. Носов, Е. По вопросу о теории советской административной юстиции / Е. Носов // Советское право. — 1925. — № 4. — С. 85–88.
20. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р., № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005 р. — № 35. — Ст. 446.
21. Коломеец, Т. А. Правовая идентификация административного судопроизводства в украинской административно-правовой науке / Т. А. Коломеец, В. К. Колпаков // Административное право и процесс : федер. науч.-практ. журнал. — 2019. — № 9. — С. 41–47.
22. Загряцков, М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательств / М. Д. Загряцков. — М. : Право и жизнь, 1924. — 96 с.
23. Ремнев, В. И. Право жалобы в СССР / В. И. Ремнев. — М. : Юрид. лит. 1964. — 132 с.
24. Лория, В. А. Роль административных жалоб в охране прав граждан / В. А. Лория // Правоведение. — 1984. — № 5. — С. 63–68.
25. Масленников, М. Можно ли считать жалобу административным иском / М. Масленников // Российская юстиция. — 1998. — № 5. — С. 23–25.

26. Колпаков, В. К. Порядок оскарження в органах внутрішніх справ. Виконавча влада і адміністративне право / В. К. Колпаков. — К., 2002. — С. 202–209.
27. Весельська, Т. Провадження у справах про адміністративні правопорушення: межі оскарження в адміністративному судочинстві / Т. Весельська // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2010. — № 1. — С. 15–21.
28. Лученко, Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія / Д. В. Лученко. — Харків : Право, 2017. — 440 с.
29. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України / за заг. ред. І. С. Гриценка. — К. : Дакор, 2015. — 500 с.
30. Про судоустрій і статус суддів : Закон України, 2 червня 2016 р., № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради. — 2016. — № 31. — Ст. 545.
31. Таганцев, Н. С. Русское уголовное право: лекции. Часть общая. В 2 т. / Н. С. Таганцев. — М. : Наука, 1994. — Т. 1. — 380 с.
32. Колпаков, В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 528 с.
33. Тарасов, И. Т. Организация административной юстиции / И. Т. Тарасов // Юрид. вестн. — 1897. — № 9. — С. 158–159.
34. Лория, В. А. Некоторые вопросы кодификации административно-процессуального права / В. А. Лория. — Тбилиси : Изд-во Тбилис. ун-та, 1974. — 104 с.
35. Колпаков, В. К. Вредность и общественная опасность административного правонарушения / В. К. Колпаков // Административное право и процесс : федеральный научно-практический журнал. — 2018. — № 8. — С. 7–11.
36. Колпаков, В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В. К. Колпаков // Юридична Україна. — 2008. — № 3. — С. 33–38.

Поступила в редакцію 04.05.2020 г.

Контакты: t_deputy@ukr.net (Коломеец Татьяна Александровна),
v.k.kolpakov@gmail.com (Колпаков Валерий Константинович)

Kolomoets T. A, Kolpakov V. K.

STRUCTURE AND SYSTEM ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS

Subject-matter of Ukrainian administrative law represented by a totality of relations regulated by administrative rules is analyzed. Major stages of said subject-matter knowledge development from traditions of Soviet legal doctrine to formation of Ukrainian concept are determined. Changes in social and economic relations in conditions of independent Ukrainian state are analyzed. Said changes' principal feature consisting in state / citizen synergies transformation from paternal relations into those of parity is emphasized. Necessity of juridical provision for new social relations resulting from above-stated transformation is accentuated upon. Subject-matter of administrative law is concluded to possess five types of relations. First, it is relations of public administration as a totality of administrative relations. Second, it is relations arising from delivery of justice in the form of administrative legal proceedings. These are relations of authority carriers' responsibility for wrong acts. Third, it is relations of responsibility for violation of rules in effect, or relations of administrative responsibility (administrative-delict relations). Fourth, it is relations occurring in the result of individual addresses to public administration bodies for the purpose of realization of individuals' rights (relations of administrative service). Fifth, it is relations of indirect authority occurring in the result of mutual observance of administrative rules by subjects who are not bound by powers and authority. It is concluded that an aggregate of relations of present-day subject-matter of administrative law represents a system. Major system-forming concepts of administrative law are disclosed, these being the concepts of public administration, public administering and relations of administrative obligations. Proceeding from conclusions on the structure and the subject-matter of administrative law, new definition of this branch of jurisprudence is suggested.

Keywords: administrative court relations, administrative law, administrative legal relations, administrative responsibility relationship, administrative services relationship, administrative obligations relationship, relations of public administration, structure, substance of administrative law, system.